

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 35.330/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS 35.330/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 10 april 2003 door de Minister van Consumentenzaken, Volksgezondheid en Leefmilieu verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de bescherming van varkens in varkenshouderijen", heeft op 15 april 2003 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de la Protection de la consommation, de la Santé publique et de l'Environnement, le 10 avril 2003, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "relatif à la protection des porcs dans les élevages porcins", a donné le 15 avril 2003 l'avis suivant :

1. Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de regering op het feit dat de ontstentenis van de controle die het Parlement krachtens de Grondwet moet kunnen uitoefenen, tot gevolg heeft dat de regering niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*

* *

2. Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

Te dezen wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd

"door de noodzaak om onverwijld maatregelen te nemen inzake de bescherming van varkens in varkenshouderijen voortvloeiend uit de verplichting zich binnen de voorgeschreven termijn te schikken naar Richtlijn 2001/93/EG teneinde economische distorsies tegenover de omringende landen van de Europese Unie te vermijden en het feit dat België zich bij een niet tijdige omzetting in een uitzonderingstoestand zou bevinden binnen Europa, wat het imago en de belangen van ons land niet ten goede zou komen".

*

* *

3. Gelet op de korte termijn die hem voor het geven van zijn advies wordt toegemeten, heeft de Raad van State zich moeten beperken tot het maken van de hiernavolgende opmerkingen.

*

* *

.../...

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

4.1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe voorschriften te bepalen waaraan varkenshouderijen moeten voldoen, onder meer voor wat betreft de vrije vloerruimte, de aard van de vloeren, de afmetingen van de boxen, de verlichting, het voederen en de overige leefomgevingsvoorwaarden.

Het ontwerp vormt aldus de (gedeeltelijke ⁽¹⁾) omzetting van richtlijn 91/630/EEG van de Raad van 19 november 1991 tot vaststelling van minimumnormen ter bescherming van varkens ⁽²⁾. Het ontworpen besluit is bedoeld om in de plaats te komen van het koninklijk besluit van 23 juni 1994 betreffende de bescherming van varkens in varkenshouderijen.

4.2. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 4, § 4, van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. Het tweede lid van de aanhef dient te worden geschrapt.

¹De artikelen 7.1, 8 en 9 van de richtlijn worden met dit ontwerp niet omgezet. Het is aan de stellers van het ontwerp om na te gaan of deze richtlijnbepalingen door reeds bestaande bepalingen zijn omgezet, dan wel of nog in een omzetting moet worden voorzien.

²Deze richtlijn werd gewijzigd bij richtlijn 2001/88/EG van de Raad van 23 oktober 2001 en bij richtlijn 2001/93/EG van de Commissie van 9 november 2001. De uiterste omzettingsdatum voor de wijzigingsrichtlijnen 2001/88/EG en 2001/93/EG is 1 januari 2003.

6. Na het eerste lid van de aanhef dient een nieuw lid te worden ingevoegd, waarin verwezen wordt naar het voornoemde koninklijk besluit van 23 juni 1994. Dit besluit wordt immers opgeheven bij artikel 14 van het ontworpen besluit.

7. Het vierde lid van de aanhef dient te worden geschrapt, omdat het koninklijk besluit van 1 maart 2000 geen rechtsgrond biedt voor de ontworpen regeling, en het er ook niet door wordt gewijzigd of opgeheven.

8. Het zesde lid van de aanhef dient te worden vervangen door twee nieuwe leden, die luiden als volgt :

"Gelet op het verzoek om spoedbehandeling, gemotiveerd door de noodzaak om ... (letterlijke overname van de bijzondere motivering zoals ze voorkomt in de adviesaanvraag);

Gelet op advies 35.330/3 van de Raad van State, gegeven op 15 april 2003, met toepassing van artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;"

Artikel 5

9. Luidens paragraaf 2 van dit artikel is het aanbinden aan de nek van zeugen en gelten verboden. Die bepaling heeft een draagwijdte die strenger is dan het voorschrift van artikel 3, 3., van de voornoemde richtlijn 91/630/EEG.

Zulks is toelaatbaar overeenkomstig artikel 11, lid 2, van de voornoemde richtlijn.

Deze opmerking geldt mutatis mutandis ook voor artikel 9 van het ontwerp, dat een voorschrift bevat dat niet ontleend is aan de richtlijn.

De aandacht van de stellers van het ontwerp wordt erop gevestigd dat de genoemde bepalingen van het ontworpen besluit, overeenkomstig artikel 11, lid 2, van de richtlijn, ter kennis van de Europese Commissie moeten worden gebracht.

Artikel 13

10. Luidens dit artikel heeft het ontworpen besluit uitwerking met ingang van 1 januari 2003. De varkenshouderijen zouden aldus met terugwerkende kracht verplicht zijn om te voldoen aan de ontworpen voorschriften.

Zoals blijkt uit artikel 36, 3°, van de voornoemde wet van 14 augustus 1986 (en uit artikel 11 van het ontworpen besluit), wordt de niet-naleving van de bedoelde voorschriften met een geldboete bestraft.

In die omstandigheden is artikel 13 strijdig met het verbod van terugwerkende kracht van strafbepalingen. Dat artikel dient dan ook weggelaten te worden.

1. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'Etat attire l'attention du gouvernement sur le fait que l'absence du contrôle qu'il appartient au Parlement d'exercer en vertu de la Constitution, a pour conséquence que le gouvernement ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*

* *

2. Conformément à l'article 84, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée

"door de noodzaak om onverwijld maatregelen te nemen inzake de bescherming van varkens in varkenshouderijen voortvloeiend uit de verplichting zich binnen de voorgeschreven termijn te schikken naar Richtlijn 2001/93/EG teneinde economische distorsies tegenover de omringende landen van de Europese Unie te vermijden en het feit dat België zich bij een niet tijdige omzetting in een uitzonderingstoestand zou bevinden binnen Europa, wat het imago en de belangen van ons land niet ten goede zou komen".

*

* *

3. Eu égard au bref délai qui lui est imparti pour donner son avis, le Conseil d'Etat a dû se limiter à formuler les observations suivantes.

*

* *

.../...

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

4.1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis entend définir certaines prescriptions auxquelles doivent satisfaire les élevages porcins, entre autres en ce qui concerne la surface d'espace libre, la nature des sols, les dimensions des enclos, l'éclairage, l'alimentation et les autres aspects de leur environnement.

L'arrêté en projet constitue dès lors la transposition (partielle ⁽³⁾) de la directive 91/630/CEE du Conseil du 19 novembre 1991 établissant les normes minimales relatives à la protection des porcs ⁽⁴⁾. L'arrêté en projet est appelé à remplacer l'arrêté royal du 23 juin 1994 relatif à la protection des porcs dans les élevages porcins.

4.2. L'arrêté en projet puise son fondement légal à l'article 4, § 4, de la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

5. On supprimera le deuxième alinéa du préambule.

3

Le projet à l'examen ne transpose pas les articles 7.1, 8 et 9 de la directive. Il appartient aux auteurs du projet de vérifier si ces dispositions de la directive ont été transposées par des dispositions existant déjà ou s'il faut encore en prévoir la transposition.

4

Cette directive a été modifiée par la directive 2001/88/CE du Conseil du 23 octobre 2001 ainsi que par la directive 2001/93/CE de la Commission du 9 novembre 2001. La date limite de transposition des directives modificatives 2001/88/CE et 2001/93/CE est le 1^{er} janvier 2003.

.../...

6. Il conviendrait d'insérer un nouvel alinéa à la suite du premier alinéa du préambule afin de faire référence à l'arrêté royal du 23 juin 1994 précité, dont l'article 14 de l'arrêté en projet prévoit en effet l'abrogation.

7. On supprimera le quatrième alinéa du préambule, étant donné que l'arrêté royal du 1^{er} mars 2000 ne procure aucun fondement légal au texte en projet et n'est ni abrogé, ni modifié par ce dernier.

8. On remplacera le sixième alinéa du préambule par deux alinéas nouveaux rédigés comme suit :

"Vu l'urgence motivée par ... (reproduction textuelle de la motivation figurant dans la demande d'avis);

Vu l'avis 35.330/3 du Conseil d'Etat, donné le 15 avril 2003, en application de l'article 84, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat;"

Article 5

9. Aux termes du paragraphe 2, l'utilisation de liens autour du cou des truies et des cochettes est interdite. Cette disposition a une portée plus stricte que la prescription énoncée à l'article 3, 3., de la directive 91/630/CEE précitée.

Une telle disposition peut être admise en vertu de l'article 11, paragraphe 2, de la directive précitée.

Cette observation s'applique également, mutatis mutandis, à l'article 9 du projet, qui comporte une prescription qui n'est pas empruntée à la directive.

Il est signalé aux auteurs du projet qu'en vertu de l'article 11, paragraphe 2, de la directive, il y a lieu de notifier les dispositions précitées de l'arrêté en projet à la Commission européenne.

.../...

Article 13

10. Selon cet article, l'arrêté en projet produit ses effets le 1^{er} janvier 2003. Ainsi donc, les élevages porcins auraient rétroactivement l'obligation de se conformer aux prescriptions en projet.

Or, il résulte de l'article 36, 3°, de la loi du 14 août 1986 précitée (ainsi que de l'article 11 de l'arrêté en projet) que le non-respect des prescriptions en question est sanctionné par une amende.

Dans ces circonstances, l'article 13 méconnaît l'interdiction concernant la rétroactivité des dispositions pénales. Il convient dès lors d'omettre cet article.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren
Messieurs

W. DEROOVER,

eerste voorzitter,
premier président,

D. ALBRECHT,
P. LEMMENS,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

H. COUSY,
J. VELAERS,

assessoren van de afdeling wetgeving,
assesseurs de la section de législation,

Mevrouw
Madame

F. LIEVENS,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. D. ALBRECHT.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door Mevr. M.-C. CEULE, eerste referendaris-afdelingshoofd.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. D. ALBRECHT.

Le rapport a été présenté par M. J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée par Mme M.-C. CEULE, premier référendaire chef de section.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER - LE
PREMIER PRÉSIDENT,

F. LIEVENS

W. DEROOVER